Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
T 070 333 44 44

Onze referentie
2026-0000389719

Bijlage(n)
Verkenning Problematisch gedrag

Datum 13 oktober 2026
Betreft Verkenning sectorspecifieke gedragingen problematisch gedrag

Nederland is een vrij land met een lange liberale traditie. Er is van oudsher ruimte voor een grote diversiteit aan levensbeschouwingen, opvattingen en leefstijlen. In onze democratische rechtsstaat moeten mensen de vrijheid hebben om zichtbaar zichzelf te kunnen zijn, zich veilig en vrij te voelen en hun geloof te belijden.

Deze vrijheden zijn echter niet vanzelfsprekend en niet onbegrensd. Samenleven in een diverse samenleving vraagt van ons allen de verantwoordelijkheid om zorgvuldig en respectvol om te gaan met vrijheden van anderen en deze vrijheden te beschermen wanneer ze onder druk komen te staan. Gedrag dat de grondrechten en individuele vrijheden van anderen onder druk zet, kan leiden tot uitsluiting, polarisatie en zelfs geweld. Dit is onacceptabel.

Naast een stevige aanpak van strafbaar gedrag zoals haatzaaien of discriminatie, zet dit kabinet in op het versterken van democratische weerbaarheid van onze samenleving. Een belangrijk onderdeel hiervan is het tegengaan van ondermijning van onze open en vrije samenleving. In een vrije, open en weerbare samenleving kijken we immers niet weg, maar hebben we allemaal de verantwoordelijkheid om onze verworven vrijheden te koesteren en te beschermen.

Context

Zorgen over gedragingen die niet strafbaar zijn maar wel onze democratische rechtsstaat ondermijnen en integratie tegenwerken, leven al langer in onze samenleving. In dit kader is het van belang om het begrip problematisch gedrag nader toe te lichten. De term ‘problematisch gedrag’ wordt gebruikt om een spectrum aan gedragingen samen te vatten, waarbij de ernst van de gedragingen gradaties kent.[1] Problematisch gedrag is door voorgaande kabinetten omschreven als: “*gedragingen van personen of groepen die voornamelijk binnen de grenzen van de wet vallen, maar tot aantasting en ondermijning van de democratische rechtsorde kunnen leiden*.”[2] Welke specifieke gedragingen gekwalificeerd worden als problematisch, is voortdurend onderdeel van maatschappelijk en politiek debat.

[1] Een niet-limitatieve opsomming van problematische gedragingen treft u aan in de beantwoording van Kamervragen op de Actieagenda Integratie en open en vrije samenleving. Kamerstukken II, 2024/25, 32 824, nr. 449
[2] Kamerstukken II, 2020/21, 35228, nr. 33

In 2015 heeft het kabinet, naar aanleiding van de notitie *Salafisme in Nederland: diversiteit en dynamiek* van de AIVD en de NCTV, zijn visie op de aanpak van salafistische organisaties uiteengezet.[3] Het kabinet stelde daarbij dat problematische gedragingen vanuit het salafistisch spectrum voorbeelden zijn van een breder scala aan gedragingen die de pluriformiteit van de Nederlandse samenleving kunnen aantasten. In 2016 is deze aanpak nader geconcretiseerd in de brief *Concretisering aanpak salafisme*. Daarin is de driesporenaanpak van interactie en dialoog, aanspreken en confronteren en verstoren en handhaven verder uitgewerkt.[4] Ook is een normatief kader voor problematisch gedrag ontwikkeld, dat gemeenten en andere partijen handvatten moest bieden bij het beoordelen en aanpakken van problematische gedragingen. Daarbij is onder meer aandacht besteed aan de rol van scholen en welzijnsorganisaties.

In 2019 heeft het kabinet een integrale aanpak van problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering opgezet. Onderdeel hiervan was de oprichting van de Taskforce Problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering (hierna: Taskforce).[5] In 2020 heeft de Parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB) zich gebogen over ongewenste buitenlandse beïnvloeding, waarbij ook de relatie met problematisch gedrag en de grondrechtelijke grenzen van het overheidsoptreden aan de orde kwamen.[6] Een van de belangrijkste conclusies van de POCOB was dat ongewenste buitenlandse beïnvloeding plaatsvindt in Nederland door onder andere buitenlandse financiering. Specifiek wees de POCOB op het verspreiden van problematisch gedrag via onder meer geldstromen en (informeel) onderwijs.[7]

In het plenaire debat naar aanleiding van het verslag van de POCOB heeft het lid Becker op 14 januari 2021 een motie ingediend waarin de regering werd verzocht te verkennen hoe een heldere juridische definitie van 'problematisch gedrag' kan luiden, zodat de overheid voor de burger voorzienbaar kan ingrijpen wanneer sprake is van problematisch gedrag.[8] Mede omdat de Taskforce geen juridische definitie van problematisch gedrag kende, maar wel de taak had gemeenten te ondersteunen bij de aanpak ervan. In de Kamerbrief van 18 november 2022 over *Vrij en veilig onderwijs* is uw Kamer geïnformeerd over de mogelijkheden om in te grijpen tegen antidemocratische, intolerante en onverdraagzame scholing bij informele lesinstituten. In het kader daarvan heeft het kabinet destijds de Landsadvocaat om advies gevraagd. Daarbij is tevens, op verzoek van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bezien in hoeverre het mogelijk is om te komen tot een juridische definitie van problematisch gedrag.[9] De Landsadvocaat concludeerde dat een overkoepelende juridische definitie van problematisch gedrag niet kan worden gegeven. Over de voortgang van de aanpak van problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering en over de

[3] AIVD en NCTV, *Salafisme in Nederland: diversiteit en dynamiek*, september 2015.
[4] Kamerstukken II, 2015/16, 29 614, nr. 39.
[5] Kamerstukken II, 2018/19, 29 614, nr. 108.
[6] Kamerstukken II, 2019/20, 35 228, nr. 4.
[7] Parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB), *Onzichtbare invloed. Verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen*, Kamerstukken II 2021/22, 35 228, nr. 3.
[8] Kamerstukken II, 2020/21, 35 228, nr. 8.
[9] Kamerstukken II, 2022/23, 31 293 en 31 289, nr. 653; Kamerstukken II, 2020/21, 35 228, nr. 39

juridische mogelijkheden en beperkingen daarvan is uw Kamer vervolgens geïnformeerd bij brief van 3 oktober 2023.[10]

Uitvoering motie Becker

In 2024 heeft het lid Becker opnieuw aandacht gevraagd voor een juridische definitie van problematisch gedrag. In de gewijzigde motie van 4 juni 2024 werd het kabinet verzocht een juridische definitie van problematisch gedrag uit te werken die precies genoeg is om ingrijpen te rechtvaardigen en waarop kan worden gehandhaafd. Daarbij verwees de motie expliciet naar het advies van de Landsadvocaat inzake informele scholing.[11] Tijdens het Wetgevingsoverleg integratie en maatschappelijke samenhang van 25 november 2024 diende het lid Becker vervolgens een motie in, waarin de Kamer oproept om bij het uitwerken van een juridische definitie van problematisch gedrag ook op sectorniveau specifieke definities uit te werken om de handvatten voor handhaving te versterken.[12]

Derhalve is op verzoek van uw Kamer en in opdracht van mijn voorganger onderzoek gedaan door het advocatenkantoor Stibbe naar de mogelijkheden om voor sectorspecifieke gedragingen (nieuwe) juridische normen vast te leggen in wet- en regelgeving, met het doel handhaving mogelijk te maken.

De motie van 25 november 2024 specificeert niet welke sectoren exact onderzocht moeten worden. Gelet op de uitvoerbaarheid van het onderzoek in relatie tot de omvang en diversiteit van mogelijk problematische gedragingen, is ervoor gekozen de verkenning te richten op een beperkt aantal exemplarische gedragingen binnen drie sectorale contexten: onderwijs, zorg en de ondermijning van het democratisch gezag.

Binnen deze sectoren zijn vijf voorbeelden uitgewerkt. Daarbij is aangesloten bij gedragingen die de afgelopen jaren aandacht hebben gehad van uw Kamer, bijvoorbeeld in de vorm van Kamervragen. Vanwege de uitvoerbaarheid van het onderzoek zijn het aantal onderzochte gedragingen gelimiteerd. De geselecteerde gedragingen zijn wel exemplarisch voor bredere vraagstukken rond de juridische normering van problematisch gedrag. Daarbij is gekeken naar drie categorieën van gedrag, namelijk gedrag waarbij:

- mensen onverdraagzaam zijn jegens anderen;
- grondrechten en vrijheden van anderen worden afgewezen; of
- democratische instituties worden ondermijnd.

Daarnaast is bij de selectie rekening gehouden met de sectorale context waarin deze gedragingen zich kunnen voordoen. Binnen de sector onderwijs is gekeken naar vormen van onverdraagzaamheid, zoals het ontmoedigen van kinderen om met andersdenkenden om te gaan. Binnen de zorg is gekeken naar het afwijzen van grondrechtelijke rechten en vrijheden door het aanmoedigen om reguliere zorg te mijden. Tot slot is gekeken naar democratie-ondermijnend gedrag, waaronder het bestrijden van het monopolie van de rechter.

De verkenning onderzoekt voor deze concrete gedragingen welke juridische mogelijkheden en beperkingen bestaan om deze nader te normeren en, waar

[10] Kamerstukken II, 2023/24, 35 228, nr. 43.
[11] Kamerstukken II, 2023/24, 32 824, nr. 432.
[12] Kamerstukken II, 2024/25, 36 600 XV, nr. 19.

mogelijk, handhaving daarop mogelijk te maken. De uitkomsten van deze analyses kunnen daarmee ook bredere aanknopingspunten bieden voor de juridische normering van problematisch gedrag in andere sectoren en ten aanzien van andere gedragingen.

Bij de afbakening van het onderzoek is rekening gehouden met reeds lopende wetstrajecten. Zo zijn de mogelijkheden om in algemene zin buitenlandse financiering aan banden te leggen en toezicht te houden op informeel onderwijs buiten beschouwing gelaten, omdat op deze terreinen reeds afzonderlijke wetgevingstrajecten lopen.

Met deze brief doe ik uw Kamer de verkenning toekomen voorzien van een reactie van het kabinet. Ik beschouw de moties van 4 juni 2024 en 25 november 2024 hiermee als afgehandeld. Tevens wordt met deze brief de toezegging door voormalig staatssecretaris van OCW tijdens het Commissiedebat Emancipatie inzake het informeren van de Kamer over de verkenning afgedaan.[13]

Juridische definitie van problematisch gedrag

Om Rijk en gemeenten van handelingsperspectief te voorzien in de omgang met problematisch gedrag is in 2015 de zogeheten *driesporenaanpak* uitgewerkt bestaande uit 1) interactie en dialoog, 2) confronteren en handhaven, en 3) verstoren van ongewenste activiteiten.[14] Verstoren kan alleen bij strafbare of ernstig ontwrichtende activiteiten en niet bij gedrag dat alleen als "problematisch" of ongewenst wordt ervaren. Bij gedrag dat zich binnen de grenzen van de wet afspeelt, is er vaak geen juridische basis voor verstoring. Spoor 2 kan vaak ook alleen ingezet worden als handhaving, op basis van de wet, mogelijk is. Voorgaande kabinetten hebben op basis van nader onderzoek geconcludeerd dat een breed spectrum aan problematische gedragingen niet te vatten is in één juridische definitie of rechtsregime.[15] Het gaat om gedragingen die niet strafbaar zijn en in beginsel worden beschermd door verschillende fundamentele rechten, in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de godsdienstvrijheid. Hier wringt vaak de schoen: om spoor 3, en in mindere mate spoor 2, in te kunnen zetten is altijd een rechtsbasis nodig, en vaak is deze er niet als het gaat om problematische (niet-strafbare) gedragingen.

De Landsadvocaat is eerder om advies gevraagd om het begrip ‘problematisch gedrag’ te juridiseren (inzake het toezicht op informeel onderwijs).[16] In dit advies heeft de Landadvocaat aangegeven dat grondrechten bij wet kunnen worden ingeperkt, maar in de rechtspraak worden hoge eisen gesteld aan een beperking ervan. Ook uitlatingen die kwetsen of verontrusten mogen binnen een democratische samenleving worden gedaan. Zodra uitlatingen aanzetten tot haat, geweld, discriminatie of onverdraagzaamheid, of opruiend zijn of (onnodig) beledigend, is strafrechtelijk optreden in concrete gevallen mogelijk.

[13] Het betreft een toezegging aan het lid Dobbe (SP) tijdens het Commissiedebat Emancipatie op 18 juni 2025: TZ202506-089

[14] Kamerstukken II, 2015/16, 29614, nr. 38

[15] Kamerstukken II, 2023/24, 35 228, nr. 43

[16] Op verzoek van het ministerie van SZW heeft de Landsadvocaat in zijn advies aan de minister van OCW inzake toezicht op informeel onderwijs ook juridisering van het begrip ‘problematisch gedrag’ meegenomen. Kamerstukken II, 2022/23, 31 289, nr. 653

Het moet daarbij wel gaan om uitlatingen die in het openbaar zijn gedaan. Deze gedragingen zijn reeds neergelegd in de bestaande wet- en regelgeving en kunnen worden gehandhaafd door de politie en het openbaar ministerie.

Verkenning

In de verkenning worden de voorbeelden systematisch uiteengezet tegen de achtergrond van de beperkingssystematiek die de grondrechten uit het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), de Nederlandse Grondwet en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie kennen. Vervolgens wordt ingegaan op de strafbaarstellingen die al geregeld zijn in het Nederlands bestuursrecht, strafrecht en civiele recht.

Gedrag waarbij mensen onverdraagzaam zijn jegens anderen

Bij het verspreiden van ondermijnend gedachtegoed dat gelijke rechten en vrijheden van bepaalde groepen tegengaat of tegenwerkt botsen de vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst en vrijheid van vergadering en vereniging met het recht op gelijke behandeling en de bescherming van kwetsbare groepen. Voor Nederlandse ingezetenen bestaan er verschillende strafrechtelijke mogelijkheden, zoals vervolging voor opruiing, groepsbelediging of haatzaaiing. Deze instrumenten bieden handvatten, waarbij de rechtspraak een zorgvuldige belangenafweging maakt tussen uitingsvrijheid en bescherming tegen discriminatie en geweld.

Het tweede voorbeeld gaat in op het ontmoedigen van kinderen om met andersdenkenden om te gaan. Het geeft het spanningsveld weer tussen ouderlijke opvoedingsvrijheid en de positieve verplichtingen van de Staat om kinderen te beschermen. Instrumenten zoals kinderbeschermingsmaatregelen, onderwijstoezicht en het juridische kader rondom ouderlijk gezag bieden mogelijkheden om bij ernstige bedreigingen van de ontwikkeling van het kind in te grijpen via het toezicht van de kinderbescherming en de onderwijsinspectie. De hoge drempel voor ingrijpen in het familie- en gezinsleven maken dat dit problematisch gedrag – in veel gevallen buiten het bereik van juridische instrumenten valt.

Voor dit voorbeeld lijkt versterking van de eerste twee sporen van de driesporenaanpak, namelijk dialoog en confrontatie, meer perspectief te bieden dan verdere juridische normering.

Afwijzen grondrechtelijke rechten en vrijheden

Een tweede categorie van problematisch gedrag is het soort gedrag waarbij men (grond)rechtelijke rechten en vrijheden van anderen afwijst. Een voorbeeld dat in dit kader is onderzocht, is de situatie waarbij mensen anderen aanmoedigen om reguliere zorg te vermijden en zo hen beperken in hun rechten. Deze vorm van problematisch gedrag levert spanning op met de eerbiediging van het privé- en familieleven, de vrijheid van meningsuiting en de positieve verplichtingen van de Staat om de volksgezondheid te beschermen. Het doet zich voor binnen verschillende sferen: de privésfeer, publieke sfeer en commerciële sfeer.

Democratie-ondermijnend gedrag

Bij deze vorm van problematisch gedrag worden wetten of besluiten van de overheid genegeerd, of wordt het gezag van de (vertegenwoordigers van) de overheid, het politieapparaat of de rechterlijke macht actief ondermijnd. Twee voorbeelden binnen deze categorie zijn onderzocht. Het betreft het niet naleven van rechterlijke uitspraken en het negeren van overheidsregels.

Uit de verkenning blijkt dat voor het aanpakken van bovenstaande vormen van democratie-ondermijnend gedrag een divers instrumentarium voor handen is. Voor het niet naleven van rechterlijke uitspraken bestaan effectieve instrumenten via dwangsommen, lijfsdwang en beslagleggen. Het negeren van overheidsregels kan worden aangepakt via bestaande strafrechtelijke bepalingen, bestuurs(proces)rechtelijke beperkingen in bezwaar- en beroep en civielrechtelijke maatregelen. Wel ziet Stibbe mogelijk ruimte voor het expliciteren van gedragingen in het kader van ondermijning van het rechterlijk gezag, waaronder *'contempt of court'.* Maar plaatst daar de kanttekening bij dat ook op dit punt al veel mogelijk is in Nederland.

Conclusie

Het staat voorop dat dit kabinet gedragingen die de democratische rechtsorde onder druk zetten zeer onwenselijk vindt. De voorbeelden uit het onderzoek, zoals onverdraagzaamheid en het beperken van anderen in hun vrijheid, raken aan waar dit kabinet voor staat: vrijheden beschermen en iedereen de kans geven om mee te doen in onze vrije en open samenleving.

Het huidige juridische kader, zo blijkt uit de verkenning van Stibbe, biedt beperkt ruimte voor nieuwe wet- en regelgeving om problematisch gedrag tegen te gaan. Hierbij is het van belang deze constatering helder te onderscheiden van de vraag naar een aanpak tegen ongewenste buitenlandse financiering. Het kabinet heeft de afgelopen jaren stevig ingezet op het vergroten van de transparantie over doel en herkomst van financiering en geldstromen. Het gaat dan om die vormen van financiering die kunnen bijdragen aan een reëel risico op ondermijning van onze democratische rechtsstaat. Ongewenste financieringsstromen kunnen een nationale veiligheidsdreiging vormen, onder andere wanneer statelijke actoren financiering inzetten als instrument voor ondermijnende beïnvloeding of wanneer financieringsstromen worden gebruikt om extremistisch of terroristisch gedachtegoed te verspreiden. Zoals ook aangegeven in de recente brief '*Stand van zaken (O)BI aanpak'* brengt het kabinet nader in kaart hoe statelijke actoren financieringsstromen kunnen inzetten voor hun doeleinden en welke risico's dit kan opleveren voor de nationale veiligheid en de democratische rechtsstaat.[17]

Tegelijkertijd wordt, mede naar aanleiding van de verwerping van de Wtmo, verkend welke aanvullende instrumenten mogelijk zijn om ongewenste buitenlandse financiering tegen te gaan, waarbij ook wordt gekeken naar ervaringen in andere EU-landen. Over de uitkomsten van deze verkenningen wordt de Kamer in het eerste kwartaal van 2027 geïnformeerd. Ik sluit aan bij deze verkenningen, omdat een gezamenlijke inzet nodig is om problematisch gedrag aan te pakken, met name wanneer dat mogelijk wordt gemaakt door ongewenste financieringsstromen, en om de verspreiding van extremistisch en terroristisch gedachtegoed tegen te gaan. Daarnaast wordt momenteel bezien hoe toezicht op weekend- en avondscholen die worden gefinancierd door buitenlandse regimes zal worden georganiseerd. De staatssecretaris van OCW zal uw Kamer

[17] Kamerstukken II, 2026/27, "Stand van zaken (O)BI aanpak", 12 oktober 2026

hierover in het eerste kwartaal van 2027 informeren.[18] Ook hierbij sluit ik aan en zal daarbij bezien hoe problematisch gedrag binnen weekend- en avondscholen effectief kan worden aangepakt.

Tot slot

Iedereen in Nederland moet zijn vrijheid kunnen uitoefenen, zonder druk of bemoeienis van wie dan ook. Het kabinet blijft zich onverminderd inzetten tegen gedragingen die de democratische rechtsorde ondermijnen, of die nou van binnenuit komen of via ongewenste buitenlandse beïnvloeding. Deze brede inzet is geborgd binnen verschillende departementen en programma's. Het beschermen van onze vrije waarden en onze open samenleving, doe ik onder andere door de komende jaren in te blijven zetten op het tegengaan van de beperking van individuele vrijheden in gesloten gemeenschappen. Ik trek hierin op met gemeenten, het maatschappelijk middenveld, professionals en sleutelfiguren uit de samenleving.

Democratie is geen vanzelfsprekendheid. Het vergt voortdurend onderhoud, alertheid op ondermijning en versterking van de weerbaarheid. Juist waar ondermijnende invloeden normaliseren, is het belangrijk tijdig op te treden tegen afwijzing van grondrechten en vrijheden van anderen, onverdraagzaamheid en ondermijning van democratische instituties. Nederland kent een robuust stelsel van grondrechtelijke vrijheden ingekaderd door voor de burger voorzienbare wettelijke normen en strafbaarstellingen. Dat stelsel vormt het fundament van onze aanpak. Tegelijkertijd ziet dit kabinet de noodzaak om te onderzoeken waar aanvullende instrumenten nodig zijn om gedrag aan te pakken dat onze democratische rechtsstaat ondermijnt, maar nu buiten het bereik van de wet blijft.

De Minister van Werk en Participatie,

A.A. Aartsen

[18] Kamerstukken II, 2026/27, 30420, nr. 462.